

# **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

**Unidad de Planeación Minero Energética  
UPME**

**Alfa & Omega Mercadeo Ltda.**

**Hernando Moreno Guerrero  
Consultor<sup>©</sup>**



**Santafé de Bogotá, Febrero de 2000**

---

<sup>©</sup> El autor es consultor de la empresa Alfa & Omega. Se agradece la valiosa ayuda prestada por funcionarios de Ecopetrol, de Fendipetroleo, de las gobernaciones y alcaldías de Norte de Santander y de La Guajira, de funcionarios de Deltaven y el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela, de los importadores de combustibles en la frontera con Venezuela, y a Helena Gómez de Alfa & Omega, por la valiosa colaboración prestada tanto en las visitas realizadas a los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca, como por la información suministrada para la elaboración del presente documento. Las opiniones aquí expresadas son entera responsabilidad del autor, y no representan de modo alguno la posición de la empresa a la cual prestan sus servicios.

**Resumen**

*El objetivo de este artículo, es el de cuantificar el volumen de combustible venezolano consumido tanto en los departamentos fronterizos del país, como en el resto de la nación. Para ello, se pueden seguir dos caminos: el primero, optar por cuantificar directamente el consumo de combustible venezolano, tarea dispendiosa, compleja y con alto riesgo de errar en el intento, en razón de la complejidad del fenómeno y de la dificultad de ubicar a sus consumidores, debido a la dispersión del combustible una vez pasa al territorio nacional. La otra forma de allegar una aproximación a la cuantificación del consumo de combustible venezolano, es el de cuantificar la oferta del mismo, contándose para ello, con puntos fronterizos en los cuales se ha identificado que se moviliza gran parte del combustible del vecino país hacia Colombia, asociado con la existencia de estaciones de servicio venezolanas, tanto nacionales como internacionales, de las cuales se puede conocer con aceptable precisión, cuál es el volumen de combustible ofrecido, el cual es potencialmente consumido por vehículos que circulan en Colombia. Bajo este esquema de investigación, en este artículo se presenta una aproximación a la cuantificación del volumen de combustible venezolano que entra al territorio nacional, ya sea en forma legal: importado o adquirido en la frontera para el consumo personal; o en forma ilegal, el cual entra al país con fines de comercialización sin pagar los correspondientes impuestos de importación y de consumo en el país. En todo caso, los resultados son una aproximación a la cuantificación del volumen de combustible venezolano consumido en el país, y como tal, padece de limitaciones propias de la investigación, que como se mencionó arriba, responden a la complejidad del fenómeno en medición, y a la estrechez en el acceso y la cantidad de información disponible sobre el tema.*

## Indice

Introducción .....	1
1. El marco Legal .....	3
2. Marco de la oferta de combustibles venezolanos .....	5
2.1 Forma como opera la comercialización de combustibles en la frontera colombo- venezolana .....	8
2.2 El diferencial de precios .....	10
2.3 Competitividad del combustible venezolano .....	13
2.3.1 El diferencial de precios .....	14
2.3.2 La competitividad del contrabando de combustibles venezolanos al interior del país ...	16
2.3.3 Estructura de costos de los combustibles importados de Venezuela .....	16
2.4 Las importaciones de combustible de Venezuela hacia la frontera con Colombia .....	18
3. Estimación de la oferta de combustibles .....	19
3.1 Resultados .....	21
4. Reflexiones .....	23
Referencias .....	25

**Lista de Cuadros**

Cuadro 1. Pasos de cruce fronterizo entre Colombia y Venezuela .....	7
Cuadro 2. Estaciones de servicio venezolanas en la frontera con Colombia.....	8
Cuadro 3. Diferencial de precios por galón, de los combustibles en la frontera colombo venezolana en la ciudad de Cúcuta. para el mes noviembre de 1999.....	15
Cuadro 4. Escenario sobre la estructura de costos de los combustibles importados desde Venezuela, por la frontera con Maicao .....	17
Cuadro 5. Distribución del número de barriles importados en Colombia por aduana, según tipo de combustible y año de registro de la importación .....	19
Cuadro 6. Oferta mensual de gasolina en los departamentos fronterizos con Venezuela en 1999	21
Cuadro 7. Oferta mensual de ACPM en los departamentos fronterizos con Venezuela en 1999	23

## **Introducción**

Al intentar dimensionar el mercado de combustibles para automotores en Colombia, es inevitable tener en cuenta su participación tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda. En este sentido, el problema se centra a lo largo de la frontera con Venezuela, que cubre territorio de los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca, existiendo en cada uno de ellos uno o más pasos fronterizos, en los que se evidencia la presencia de comercio ilegal de combustibles.

En la escasa literatura existente sobre la comercialización de combustibles en las zonas fronterizas con Venezuela, se habla repetitivamente de contrabando de combustibles, mas no de oferta y demanda de los mismos bajo diferentes figuras de adquisición y diferentes formas de consumo. Es hora de diferenciar entre el contrabando y consumo legal de combustible venezolano. El primero, toma vida en el momento en que el combustible es adquirido en Venezuela e introducido al país con fines de comercialización sin el debido pago de los correspondientes impuestos de importación y consumo en territorio nacional. El segundo, lo constituye el consumo de combustible adquirido en estaciones venezolanas, tanto nacionales como internacionales SAFEC (Servicio de Atención Fronteriza de Combustibles), con fines de consumo personal, el cual es consumido en territorio colombiano, específicamente en las zonas de frontera<sup>1</sup>. Esta diferencia, lleva a pensar el problema en dos vías: uno el de la demanda de combustible venezolano para consumo propio, introducido legalmente al país, y otro, en la demanda de combustible venezolano adquirido con fines de comercialización, tanto para la frontera como para el interior del país.

Bajo este esquema diferencial de utilización del combustible venezolano demandado por vehículos tanto colombianos como venezolanos, pero consumido en Colombia, se ha tratado de tener un acercamiento a la dimensión de tal demanda, visitando para ello, diferentes puntos fronterizos donde se sabe de la entrada tanto legal como ilegal de combustible de Venezuela, entrevistando a los diferentes agentes que intervienen en este comercio, tales como los administradores de las estaciones de servicio venezolanas en la frontera, tanto nacionales como internacionales, funcionarios de DELTAVEN, empresa venezolana encargada de suministrar los productos derivados de hidrocarburos en la frontera, funcionarios del Ministerio de Energía y Minas del vecino país, comercializadores colombianos del combustible venezolano, empresarios de estaciones colombianas, y autoridades de Colombia, tales como de la DIAN y de las secretarías de Hacienda departamentales.

---

<sup>1</sup> Este tipo de consumo se presenta en aquellos municipios fronterizos con Venezuela, en los que es permitido el ingreso de vehículos que transitan en territorio colombiano al vecino país, los cuales adquieren el combustible para su funcionamiento en estaciones nacionales e internacionales venezolanas. En las estaciones de servicio internacionales establecidas en municipios venezolanos fronterizos, es legal abastecerse de combustible para el consumo del vehículo que lo adquirió. Gran parte de los vehículos que así lo hacen, cruzan la frontera con el único propósito de adquirir el combustible para su funcionamiento. A diferencia del contrabando, el combustible adquirido para el consumo propio, una vez es depositado en los tanques que tiene el vehículo no es sacado para depositarlo en tanques de almacenamiento, como si lo hacen los vehículos dedicados al contrabando.

### *La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación*

No obstante, los grandes esfuerzos llevados en la consecución de la información de este estudio, sus bases conceptuales son de tipo “cualitativo”, tratando de llevarlas al campo “cuantitativo”, lo cual limita en buena medida la sustentación de todas y cada una de las cifras que componen los resultados numéricos aquí expuestos, en razón de que buena parte de la información fue suministrada en forma verbal por las diferentes fuentes consultadas, lográndose consolidar unos volúmenes de oferta de combustibles, los cuales fueron sometidas al escrutinio tanto de los mismos informantes, como al de otros estudios sobre el tema.

Ahora bien, para cuantificar el volumen de combustible venezolano que es consumido en Colombia, la mejor manera es a través de la oferta potencial del mismo por parte del vecino país, ya que una vez que entra a territorio nacional, es físicamente imposible determinar el destino final que tendrá el mismo. La cuantificación de la oferta, conlleva el estudio de la misma, tanto por los agentes del negocio en el vecino país, como por los oferentes en Colombia de combustible venezolano. Todo esto obliga a analizar el marco regulatorio existente en el país, con relación a la importación de combustible de Venezuela, estando enmarcado legalmente por la Ley 191 de 1995, denominada Ley de fronteras, y por la Ley 488 de 1998.

A través de la Ley 191 se crean las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo -UEDF-. Igualmente, el artículo 19 de dicha Ley, le da potestad a los gobernadores donde se encuentran las UEDF, para que den en concesión la distribución de combustibles dentro del territorio de estas unidades, bajo la figura de minorista, cumpliendo todas las normas expedidas por el Ministerio de Minas y Energía a este respecto, contemplando exoneraciones del pago de aranceles. De forma similar, el artículo 100 de la Ley 488, abre la posibilidad que los departamentos fronterizos suscriban contratos de concesión con ECOPETROL, entidad que está exenta del pago de los aranceles e impuestos de importación, del valor agregado IVA y del impuesto global a la gasolina<sup>2</sup>.

Al analizar las leyes relacionadas con la comercialización de combustibles venezolanos en la frontera, y asociarlas a la forma como opera dicho comercio, lo único que queda claro desde un principio, es que la raíz del problema del contrabando es el abismal diferencial de precios existente entre los dos países. De ello dan cuenta los estudios “Situación actual de la comercialización e importación de combustibles al país desde Venezuela”<sup>3</sup>, y “El proceso de comercialización de la gasolina en la frontera colombo venezolana”<sup>4</sup>, en los cuales se observa que las conclusiones apuntan hacia el mismo punto, sobre que el diferencial de precios es el motor que mueve e incentiva la comercialización ilegal de combustibles en la frontera.

---

<sup>2</sup> De acuerdo a este artículo, ECOPETROL entraría en el negocio de combustibles en la frontera en calidad de Mayorista, con todas las exenciones tributarias ya especificadas, dándole ello un trato diferencial que lo estimule para entrar al negocio, el cual proveerá a su vez de combustible a los minoristas, que bajo el amparo del artículo 19 de la Ley 191, les haya sido asignados contratos de concesión por parte de los gobernados de los departamentos fronterizos. Con este esquema se está replicando el que funciona para el resto del país, asegurando de paso la recaudación del impuesto de la sobretasa.

<sup>3</sup> Rodolfo Villamizar Rey, Empresa Colombiana de Petróleos, 1997

<sup>4</sup> Amilcar Mojica Pimiento y Freddy Rubén Mantilla, Banco de la República, 1999

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Aunado a estos resultados, están los obtenidos de las visitas hechas a las diferentes zonas fronterizas, en las cuales se pudo corroborar lo expuesto en los estudios arriba mencionados, encontrando nuevos elementos de trabajo que permitieron actualizar y completar las escasas cifras disponibles. En este sentido, en algunos aspectos el presente estudio actualiza los resultados de los anteriores, e hilvana en forma ordenada una colcha de datos sueltos, que arrojan como resultados sobresalientes, la existencia de una oferta de gasolina venezolana no menor a los 10,000 barriles diarios en Colombia, y alrededor de 4,000 BDC de ACPM.

Desarrollando en forma ordenada la temática antes expuesta, el artículo, en su primera parte esboza el marco legal y el marco en el cual se desarrolla la oferta de combustibles de origen venezolano. En la segunda, se presenta la metodología utilizada para allegar la cuantificación de la oferta de combustibles en la frontera con Venezuela, finalizando el documento con las reflexiones generadas del desarrollo de la investigación.

## **1. El marco Legal**

Detrás del comercio de combustibles en la frontera con Venezuela, está la normatividad relacionada con las exenciones especiales que tiene esta zona para su importación, las cuales se mueven alrededor de la Ley 191 de 1995, conocida como la Ley de Fronteras, y la reforma tributaria de 1998, contenida en la Ley 488 del mismo año. En este sentido, en esta sección se presentarán los elementos más importantes de dichas leyes con relación a la importación y comercialización de combustibles en la frontera.

Le Ley 1995 tuvo por objeto, según lo establece su artículo 1º, “... establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera<sup>5</sup> con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico tecnológico y cultural”. Igualmente la ley estableció las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo –UEDF-<sup>6</sup>, reglamentadas a través del decreto número 1814 de octubre 26 de 1995<sup>7</sup>. De la misma forma, esta ley establece las Zonas de Integración Fronteriza<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Entendiéndose como Zonas de Frontera a “aquellos municipios, territorios indígenas y corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la república de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”, según lo establece la misma ley en su artículo 4.

<sup>6</sup> Entendiéndose como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo a “aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hacen indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos”, según lo establece la misma ley en su artículo 4.

<sup>7</sup> Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo están conformadas por los siguientes municipios: La Guajira: Riohacha, Maicao, El Molino; Cesar: Valledupar, Manaure, Curumaní, Aguachica y Agustín Codazzi; Norte de Santander: Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia, Puerto Santander, Ocaña y Pamplona; Arauca: Arauca y Arauquita.

<sup>8</sup> Las Zonas de Integración Fronteriza, son “aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas aconsejen la planeación y la acción conjunta de autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Bajo los anteriores preceptos, el artículo 19 de dicha ley, le da la potestad a los Gobernadores donde se encuentran las UEDF, previo visto bueno del Ministerio de Minas, a que autoricen por concesión "... la distribución de combustibles dentro del territorio de las respectivas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, por parte de las empresas nacionales o del país vecino que tenga como objeto principal dicha actividad, los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas por las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes y estarán exoneradas del pago de aranceles", aclarando que "Las empresas distribuidoras sólo podrán operar estas instalaciones, bajo la condición, de estación de servicio minorista y no como planta de abasto mayorista, según reglamentación que oportunamente expedirá el Ministerio de Minas y Energía".

A este respecto, el Ministerio de Minas y Energía mediante la resolución No. 8 1610 de 1996 estableció los requisitos que debería llenar las empresas interesadas en las concesiones, decretando las especificaciones de calidad de los combustibles en Unidades de Desarrollo Fronterizo, mediante el decreto No. 1224 de 1996, estableciendo excepciones sobre el contenido de Plomo y Azufre, prohibidos por el decreto 948 de 1995 para los combustibles importados, producidos, distribuidos y usados en el territorio nacional.

En 1998, el congreso de la república sancionó la Ley 488, en cuyo artículo 100 autorizaba a los gobernadores a celebrar contratos de concesión con ECOPETROL, "... que tengan por objeto la distribución de combustibles derivados del petróleo, importados del país vecino, para consumo en las Zonas de Fronteras y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que sean determinadas por decreto expedido por el Gobierno Nacional". Igualmente el artículo especificaba que "Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas por la autoridad competente y estarán exentas de aranceles e impuestos de importación, valor agregado IVA y el impuesto global a la gasolina".

Como reglamentación del artículo 100 de la Ley 488 de 1998, el Ministerio de Minas expidió el decreto No. 320 el 17 de febrero de 1999, en el cual establecía que los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos debían solicitar visto bueno al Ministerio de Minas para la firma del respectivo contrato de concesión, y una vez obtenido, ECOPETROL y el Departamento Fronterizo correspondiente podría celebrar el contrato de concesión, Igualmente establecía a ECOPETROL como Gran Distribuidor; que los volúmenes de combustible a ser distribuidos por este no podrían exceder los volúmenes históricos de consumo en las zonas de frontera que trata la Ley; y que ECOPETROL en calidad de Gran Distribuidor se encargue de distribuir los volúmenes de combustible comprometidos para cada período, entre las estaciones de servicio o distribuidores mayoristas o minoristas que operan en la zona de frontera o UEDF, de acuerdo al volumen demandado por cada distribuidor minorista.

---

convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional", según lo establece la misma ley en su artículo 4.

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Acogidos a lo establecido en el Artículo 19 de la Ley de 191 de 1995, los gobernadores de algunos de los departamentos fronterizos celebraron contratos de concesión con empresas particulares, las cuales hicieron efectivas la importación de combustibles a partir del mes de enero de 1999.

Al realizarle seguimiento a la ejecución de las concesiones, las entidades estatales de control establecieron que las importaciones no estaban cancelando los tributos correspondientes al IVA, lo cual generó que el Ministerio de Minas en un principio reglamentara el Artículo 19 de la Ley 191 de 1995, a través del decreto 1679 del 30 de agosto de 1999, derogando la resolución 8 1610 de 1996, y estableciendo normas sobre la solicitud de los vistos buenos de que trata la Ley 191, al Ministerio de Minas. De la misma forma, este decreto deja en manos de la Unidad de Planeación Minero Energético –UPME-, la asignación de los cupos globales departamentales, normatizando los parámetros que debían ser tenidos en cuenta para la asignación de dichos cupos, lo mismo que la distribución de los mismos dentro de los concesionarios al interior de cada departamento. Cuatro días después el Ministerio de Minas saca la resolución 8 1014 revocando algunos de los vistos buenos.

La interpretación de la forma como debería ser aplicado el Artículo 19 de la Ley 191, que establece concesiones a minoristas con exenciones tributarias solamente sobre los aranceles de importación, y el Artículo 100 de la Ley 488, que establece la posibilidad de firmar contratos de concesión con ECOPETROL como Gran Distribuidor (Mayorista), con exenciones tributarias sobre los impuestos de arancel, de importación, de IVA y de impuesto global a la gasolina, llevo a que la Dirección General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, sacara el Concepto General No. 67179 del 26 de julio de 1999, en el que aclaraba los alcances de los artículos de las leyes antes citadas, en los términos arriba presentados.

Sin lugar a dudas, existe mucha más normatividad legal sobre el tema de combustibles para las zonas de frontera, pero como se mencionó al inicio de esta sección, el objeto de la ésta es la de aportarle elementos de análisis al lector del documento, sin entrar a profundizar sobre el tema.

## **2. Marco de la oferta de combustibles venezolanos**

Frente a la distribución de combustibles en la vecina nación de Venezuela, está Petróleos de Venezuela S.A. –PDVSA-, empresa que cuenta con la filial de DELTAVEN, encargada de la venta de productos derivados de hidrocarburos a estaciones de servicio y particulares en las zonas limítrofes con Colombia. Como operadores o plantas de suministro, operan otras dos filiales: MARAVEN y CORPOVEN, empresas autorizadas para efectuar exportaciones de combustibles a países que tengan frontera con Venezuela, aunque las estaciones SAFEC (estaciones de Servicio de Atención Fronterizo para el Expendio de Combustibles), denominadas estaciones internacionales, están autorizadas para realizar ventas para la exportación hasta 10,000 litros, que equivalen a 2,642 galones de combustible (medida americana).

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Como minoristas en Venezuela, están por una parte las estaciones nacionales, las cuales expenden combustibles con precios subsidiados solamente a vehículos de su país, bajo restricciones según el número de placa en algunos municipios venezolanos fronterizos con Colombia, estando autorizados a expender en una sola venta hasta 200 litros (52.84 galones). Por otra parte, están las estaciones SAFEC, las cuales expenden combustibles a precios internacionales, estando ubicadas a contados kilómetros de la frontera colombiana, bajo un esquema de distribución dirigido a vehículos con placas colombianas.

De lo anterior, se pueden identificar tres formas de adquirir combustible en Venezuela para consumo en Colombia. La primera, a través de los operadores MARAVEN y CORPOVEN, que tiene sus plantas de abasto en Maracaibo (Estado del Zulia Venezuela) y el Vigía (Estado de Mérida). La segunda forma es la de comprar combustible en las estaciones nacionales de Venezuela, ya sea para el consumo propio, o para comercializarlo en territorio colombiano. La tercera, es la de adquirir el combustible en las estaciones SAFEC.

La destinación final del combustible esta ligada a la forma como es adquirido, lo mismo que el municipio donde se realiza su compra. Si se adquiere a un operador, el combustible es importado legalmente de Venezuela, como ocurrió durante el primer semestre de 1999, bajo el esquema de concesiones que dieron los gobernadores a particulares, amparados en el artículo 19 de la Ley 191, Ley de Fronteras, lo cual generó una dura controversia legal referida a sí estas importaciones deberían cancelar todos los gravámenes estipuladas dentro de la normatividad tributaria vigente en el país, aunado a la existencia del artículo 100 de la Ley 488 de 1998, como se verá más adelante. El combustible importado legalmente, igualmente es vendido en el país, cancelando los tributos correspondientes a la sobretasa a la gasolina.

Del combustible que es adquirido en las estaciones venezolanas nacionales, una parte es destinada al autoconsumo de los vehículos que lo adquieren, y otra es direccionado a la comercialización ilegal en el país, siendo especialmente llamativo para los contrabandistas, en razón a que su precio está alrededor de la mitad del precio al cual venden las estaciones SAFEC, y casi a una cuarta parte del precio del combustible colombiano, constituyéndose ello en un elemento de competitividad-precio, que establece un margen de utilidad que permite que el negocio del contrabando cuente con recursos suficientes para sobornar y corromper las autoridades colombianas que estén dedicadas a su control.

Con la tercera forma de adquirir el combustible, de las estaciones SAFEC, según donde estas se localicen, el combustible adquirido es dedicado al autoconsumo, como es el caso de las estaciones SAFEC de Ureña, ubicadas a un kilómetro de la frontera con Colombia, a las cuales tienen libre acceso los vehículos colombianos. Otras estaciones SAFEC, como las de Boca de Grita, limítrofe con Puerto Santander, a las que no tienen acceso vehículos colombianos, la totalidad del combustible expendido por éstas es introducido ilegalmente al país y revendido mediante prácticas propias del contrabando, no solamente en las zonas de frontera, sino que incluso al interior del país.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Detrás del problema del contrabando de combustibles en la frontera, está la incapacidad física del gobierno de Colombia para controlar los 1,220 kilómetros de línea fronteriza: 249 con el departamento de La Guajira, 154 con el Cesar, 421 con Norte de Santander, y 396 con Arauca. A lo largo de esta frontera, existen 5 pasos viales reconocidos como internacionales, presentándose en su orden punto fronterizo colombiano-punto fronterizo venezolano: Paraguaipoa-Guarero; Puerto Santander-Boca de Grita; Escobal-Ureña; La Parada-San Antonio; Arauca-el Amparo. Adicional a estos puntos, existen otros pasos fronterizos reconocidos, que sumados a los anteriores, completan 15 puntos de paso tanto vial como fluvial (cuadro 1).

Una forma de apreciar la dimensión de la oferta de combustible venezolano, es la de revisar el elevado número de estaciones del vecino país, que se encuentran a lo largo de la frontera con Colombia, las cuales en la mayoría de los casos, ofrecen volúmenes de combustibles, que claramente son superiores a la demanda potencial existente en las regiones venezolanas en las cuales se ubican, como también, la capacidad de consumo, que tienen las regiones colombianas al lado de acá de la frontera.

**Cuadro 1.**  
**Pasos de cruce fronterizo entre Colombia y Venezuela**

<b>Departamento Colombiano</b>	<b>Paso colombiano</b>	<b>Estado venezolano</b>	<b>Paso venezolano</b>
La Guajira	Maicao-Paraguaipoa Majayura	Zulia	Guarero-El Carretal Guana
Cesar	Codazzi Sabanarubia	Zulia	Machiques Villa del Rosario
Norte de Santander	Puerto Santander La Parada-Villa del Rosario Escobal-Cúcuta Juan Frío Ragonvalia Herrán Siberia	Táchira	Boca de Grita San Antonio Ureña Llano Grande Delicias Tabor Betania
Arauca	Isla del Charo* Araucuita* Bocas de Arauca* Aracua	Apure	El Nula La Victoria Brazo Bayonero El Amparo

Fuente: Villamizar (1997), y datos del autor

\* Puntos fluviales

Las estaciones de servicio venezolanas ubicadas a lo largo de la frontera con Colombia, se ubican en 16 puntos (cuadro 2).

Al analizar la extensión de la frontera, el elevado número de pasos fronterizos carretables y/o fluviales, y el número de estaciones venezolanas, se establece que la dimensión de la oferta de combustible venezolano que es comercializado ilegalmente en el país, es de grandes dimensiones, y que su cuantificación directa, es decir por el lado de la demanda, es casi imposible, y que aún siendo más reducidas las fuentes de la oferta, la cuantificación de la

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

misma tiene considerables dificultades, que se complejizan una vez se tiene en cuenta el cúmulo de intereses económicos que se mueven en el negocio, que no facilita que las fuentes de información, suministren datos con los niveles de confiabilidad requeridos, y en forma escrita o por medio magnético, estando supeditado a la información que en forma verbal dan los entrevistados, que a la postre no son más que datos cualitativos, a los cuales se les ha querido volver cuantitativos, guardando la mayor rigurosidad posible en los cálculos, pero a su vez, limitados a las circunstancias propias de la investigación.

**Cuadro 2.**

**Estaciones de servicio venezolanas en la frontera con Colombia**

<b>Estado venezolano</b>	<b>Localidad</b>	<b>No. E/S Nacional</b>	<b>No. E/S internacional</b>
El Zulia	Guarero	1	1
	El Carretal	0	1
	Carrasquero	1	0
El Táchira	Boca de Grita	0	2
	La Fría	3	0
	Ureña	2	2
	Tienditas	0	1
	San Antonio	5	1
	Rubio	6	0
	Capacho	2	0
	Apartaderos	1	0
	Paso Andino	1	0
	Gramón	1	0
Apure	Guasualito	2	0
	Amparo	0	1
	El Nula	2	0

Fuente: Villamizar (1997), y datos del autor

**2.1 Forma como opera la comercialización de combustibles en la frontera colombo-venezolana**

En la sección anterior se presentaba con algún nivel de detalle, la forma como opera la comercialización de combustibles en la frontera con Venezuela, sin entrar a describir las diferencias existentes en los departamentos fronterizos. En esta sección es abordada tal descripción, buscando aportar mayores elementos al lector que faciliten su compenetración con la problemática aquí tratada.

Retomando el tema de la importación legal de combustibles, según funcionarios de la DIAN, son los mismos importadores los que ingresan el combustible de contrabando al país, utilizan el denominado sistema de “carrusel”, el cual consiste, en amparar con una misma documentación de importación, varios cargamentos de combustible, de los cuales sólo una parte paga los correspondientes impuestos de importación. Con este mecanismo se introduce combustible venezolano al país en grandes escalas. Otra forma de ingresarlo a gran escala, es la de entrarlo en vehículos no aptos para su transporte, en los que se transportan 20 canecas con capacidad de 55 galones, con lo cual se estaría entrando al país en cada viaje un volumen de 1,100 galones. Una vez puestos en territorio nacional, son almacenados en depósitos con

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

capacidades que oscilan entre 300 y 400 mil galones, para luego ser distribuidos tanto para la zona de frontera, como para el interior del país. Este combustible es adquirido, tanto en estaciones nacionales como SAFEC, aún cuando las primeras no están autorizadas para expender en una sola venta cantidades mayores a los 200 litros (52.84 galones), pero sí las segundas, a las cuales se les autorizó hasta 10,000 litros (2,642.00 galones)<sup>9</sup>.

En pequeña escala, el combustible de Venezuela entra al país, por medio de vehículos arreglados para que en sus tanques sean almacenados entre 50 y 55 galones. Una vez ingresa al país, al igual que con el combustible que ingresa a gran escala, éste es almacenado en grandes depósitos, para luego ser distribuido a “pimpineros” o vendedores de combustible venezolano al por menor, lo mismo que las estaciones de servicio ubicadas en los municipios de frontera o cercanos a la misma.

Las estaciones venezolanas nacionales, suministran combustibles solamente a automotores con placas venezolanas, a un precio de 60 bolívares el litro de la gasolina corriente (precio a diciembre de 1999 para la gasolina de 87 de octanaje)<sup>10</sup>, restringido a unos días especiales de la semana según la placa del vehículo. El precio de esta gasolina en estaciones internacionales (SAFEC), está alrededor de los 108 bolívares el litro, teniendo un costo por galón de \$1,150.88 que está cercano a la mitad del valor del galón en las estaciones colombianas. El tercer oferente de combustibles, PDVSA, le vende combustibles a empresas colombianas legalmente constituidas, que tienen un cupo asignado por las gobernaciones para importar combustibles del vecino país. El precio del litro de gasolina corriente para dichos expendedores, estuvo en el primer semestre del año 1999, alrededor de 72 bolívares el litro, que equivale a \$749.43 el galón.

Esta diferencia tan marcada en los precios de la gasolina corriente venezolana, muestra como dependiendo de la fuente de provisión, la gasolina venezolana tiene un grado diferencial en cuanto a su competitividad se refiere, con relación al precio de la gasolina colombiana, que tuvo en diciembre de 1999 un valor promedio de \$2,280 el galón. Si se compra la gasolina

---

<sup>9</sup> Al analizar la forma como opera la oferta venezolana de combustible, pareciera que la preocupación del gobierno de Venezuela con relación al contrabando, es que el combustible que se ofrece en las estaciones nacionales, el cual está subsidiado, sea vendido para el consumo en Colombia, siendo denominado éste, como contrabando por “extracción”. Por lo demás, no es su problema la forma como se comercialice en Colombia el combustible adquirido en las estaciones SAFEC o a los operadores, pues este se vende a precio internacional. Una evidencia de ello, son las dos estaciones localizadas en Boca de Grita (Venezuela), en las cuales no es posible que ingresen vehículos colombianos, y su expendio se hace en cantidades de 1,000 a 1,100 galones por venta, combustible que ingresa a Colombia por Puerto Santander (Norte de Santander), municipio que tiene una demanda reducida de combustibles. En este caso específico, las estaciones SAFEC de Boca de Grita, expenden combustibles que nutren claramente el contrabando de los mismos en Colombia, en cantidades que superan los 7,000,000 de litros al mes, es decir, los 1,849,405.55 galones por mes. Caso similar se presenta en la frontera con el departamento de La Guajira, en la cual se localizan dos estaciones SAFEC y 12 estaciones nacionales, las cuales superan con creces la capacidad de demanda de combustibles de esta región venezolana. En este caso, existe un contrabando por “extracción” que si le preocupa a Venezuela.

<sup>10</sup> Un galón está compuesto por 3.875 litros, y con una tasa de cambio de 2.75 pesos por bolívar en el mes de diciembre de 1999, el galón de gasolina corriente venezolano costaba \$624.52.

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

venezolana en una estación internacional, el margen de utilidad al venderla en un punto fronterizo colombiano, tal como Cúcuta, es reducido, debido a que hay un número considerado de oferentes de gasolina venezolana, denominados “pimpineros”, esparcidos a lo largo y ancho de la ciudad, los cuales compiten con sus precios, ofreciendo el galón de gasolina alrededor de los \$1,480 que equivale al 65% del valor de la gasolina en el interior del país a finales de 1999. Debido a lo anterior, para el caso de San Antonio y Ureña, la gasolina adquirida en bombas internacionales, en las cuales le venden a carros colombianos, es utilizada en su mayoría para consumo del vehículo que la adquiere, tanto vehículos particulares como de servicio público, lo mismo que parte de la gasolina que es adquirida en bombas nacionales<sup>11</sup>, en las cuales no le venden a carros colombianos. Este tipo de consumo de gasolina, no es correcto involucrarlo dentro del contrabando de gasolina, debido a que su entrada al país es realizada en forma legal, pero si se debe considerar dentro de la gasolina demandada y consumida en el país.

En el departamento de Norte de Santander, el cual cuenta con tres puntos fronterizos reconocidos como internacionales (Cúcuta-San Antonio, Cúcuta-Ureña y Puerto Santander-Boca de Grita), se presenta diversas formas o modalidades del contrabando, que van desde la utilización de vehículos conocidos como 350 con capacidad para 20 canecas de 55 galones utilizados en Puerto Santander, hasta los vehículos de baja capacidad adaptados para introducir combustible venezolano a Colombia, a los cuales les han hecho adaptaciones a sus tanques de combustible, denominados “cargueros”, los cuales cada noche, pasadas las 10 p.m., entran a Venezuela vía San Antonio y adquieren unos 1,000 litros de gasolina (264.20 galones) en estaciones localizadas en municipios diferentes a los fronterizos, en los cuales no hay restricción de venta según número de placa<sup>12</sup>, como tampoco hay restricción en el número de veces que adquieran combustible por día. Otro tipo de vehículos, denominados “carros-vikings” alcanza a proveerse hasta de 55 galones del combustible. En otros casos, utilizan camiones a los cuales les adaptan en su parte inferior “urnas” o tanques con buena capacidad de almacenamiento de combustible.

Una vez vuelven a Colombia, el combustible es trasvasado en tanques de depósitos ubicados en bodegas cercanas a la frontera, tales como las ubicadas en el sitio conocido como La Parada, las cuales funcionan las 24 horas del día, asegurando ello que todo el combustible que sea traído del vecino país, sea vendido. Algunos vehículos adaptados para el transporte ilegal de combustible, proveen a los “pimpineros”, siendo corriente ver en algunas de las calles de Cúcuta, como es trasvasada la gasolina de los tanques de los automóviles “cargueros” a

---

<sup>11</sup> Una parte importante de la gasolina que entra ilegalmente al país, es adquirida en estaciones de servicio venezolanas nacionales, no solamente ubicadas en los municipios fronterizos, sino que también, en estaciones de municipios venezolanos aledaños a la frontera.

<sup>12</sup> En las estaciones nacionales de San Antonio y Ureña sólo se permite comprar gasolina una vez al día, siempre y cuando el vehículo tenga placas venezolanas y su conductor presente la Cédula de Identificación de Venezuela, de acuerdo al número de terminación de la placa, así: 0, 1, 2 y 3 los días lunes y jueves; 4, 5 y 6 los días martes y viernes; y para los números 7, 8 y 9 los días miércoles y los sábados. Para el día domingo no existe restricción de placa.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

garrafrones o pimpinas de 5 galones de capacidad, para luego ser expendida al detal, ya sea por pimpinas o por galones.

Uniendo los dos puntos anteriores: proveedores de gasolina venezolana y tipo de transporte utilizado, se cuenta con otro diferencial del contrabando de gasolina, y es el de la oferta en Colombia de la gasolina venezolana. La gasolina que es ofrecida por los “pimpineros”<sup>13</sup> es en su totalidad utilizada para el consumo doméstico en la ciudad, mientras que la que es ofrecida por los mayoristas del contrabando, es dirigida especialmente para ser introducida al interior del país.

Tanto en la ciudad de Cúcuta, como en Puerto Santander, se crearon cooperativas<sup>14</sup> para agremiar a los comercializadores ilegales del combustible venezolano<sup>15</sup>. Estas cooperativas vienen luchando por legalizar su negocio, haciendo contactos políticos y administrativos al nivel ministerial, departamental y regional, tras lograr que sean reconocidas como mayoristas en el negocio de combustibles en Colombia. Como dato curioso, de las 21 estaciones de servicio que funcionan en Cúcuta, solamente una adquiere el combustible a mayoristas autorizados en el país, las demás venden combustible venezolano.

Con el propósito de recaudar impuestos sobre los combustibles que entraban de contrabando en el departamento de Norte de Santander, según ordenanza 032 de agosto 17 de 1995 de la Asamblea Departamental, estableció la Guía Sanción, dirigida a los “pimpineros”, quienes debería pagar el 6% de sanción sobre el combustible traído de Venezuela como contrabando, lo cual equivalía hasta enero de 1997 a \$57.48 por galón, y a partir de febrero de dicho año, a \$74.40 por galón, con destino a las rentas departamentales, sin que ello legalizara el producto ante la Aduana Nacional (DIAN).

Según cifras de Villamizar (1997), por este concepto se recaudó la suma de \$270,568,346.00 en 1995, \$526,453,956 en 1996, lo cual corresponde a 10,770,571.65 galones, lo cual equivale a 448,773.82 galones en promedio por mes, es decir a 10,685.09 barriles. Según cifras de la Secretaría de hacienda del departamento de Norte de Santander, en 1997 se recaudaron por guía sanción \$1,031,004,102.49 de 14,069,557.10 galones, en 1998 se recaudaron \$1,166,192,597.40 de 15,674,631.60 galones y hasta el mes de mayo de 1999 se recaudaron

---

<sup>13</sup> Los “pimpineros” tiene presencia no solamente en Cúcuta, sino que en municipios aledaños, como también en Riohacha, Maicao, Arauca, municipios localizados en las vías que comunican a La Guajira con Valledupar y Santa Marta, es decir, están dispersos a lo largo y ancho de los departamentos fronterizos con Venezuela, operando bajo los mismos esquemas de comercialización, utilizando tarifas con márgenes de utilidad similar, y expendiendo combustible para el consumo directo de los vehículos que circulan en las calles y carreteras de estos departamentos.

<sup>14</sup> En La Parada-Villa del Rosario se encuentra la cooperativa Coofronor y en Puerto Santander la cooperativas Coopusan.

<sup>15</sup> En las visitas a la zona, algunos de los entrevistados se arriesgan a tipificar a los grupos que manejan el contrabando de combustibles en la frontera, como “carteles” del combustible, tipificándolos más que como agremiaciones de comerciantes, como grupos al margen de las leyes comerciales, con grandes poderes económicos, políticos y sociales.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

\$687,519,676.00 de 9,240,855.60 galones. A partir de dicho mes se dejó de cobrar este impuesto.

Pasando al departamento de La Guajira, durante años se ha transportado la gasolina y el ACPM de contrabando, en vehículos 350 de carrocería (estacas), con capacidad para recibir 20 canecas de 55 galones cada una. El problema del contrabando en La Guajira tiene especial dimensión social y económica, debido a que en este negocio se ha involucrado un número considerable de personas pertenecientes a la etnia Wayuu, tanto de nacionalidad colombiana como venezolana. Al norte y sur del paso fronterizo entre Colombia y Venezuela, la Raya, la línea fronteriza parece desvanecerse, lo mismo que la nacionalidad del guajiro, el cual tiene tanto cédula colombiana como cédula venezolana. A lo largo de la desdibujada frontera existen cientos de trochas o caminos que comunican las dos naciones, por las cuales entra el combustible venezolano adquirido en dos estaciones internacionales y doce estaciones nacionales aledañas a la frontera.

Durante el primer semestre del año 1999, por la Raya legalmente entraron al país alrededor de 28,405 barriles de ACPM y 83,733 barriles de gasolina (corriente y extra), acogidos a los cupos de importación asignados por la gobernación del departamento<sup>16</sup>, los cuales no pagaban el impuesto de IVA pero si la sobre tasa tanto a la gasolina como al ACPM, según se estableció con la DIAN y la Secretaría de Hacienda del departamento. A partir del segundo semestre del año, los contratos de concesión fueron dados por terminados, asumiendo mayores controles por parte de la DIAN y de la policía fiscal sobre las carreteras del departamento, para evitar el contrabando de combustibles<sup>17</sup>. Adicional al combustible importado, se encuentra el consumo de combustible colombiano, el cual no participa dentro de la oferta de las estaciones de servicio asentadas en el departamento, siendo demandado directamente por dos o tres grandes empresas del departamento a empresas mayoristas del país.

En el departamento del Cesar, la integración física con el vecino país es restringida, en razón de que en la zona fronteriza está ubicada la Serranía del Perijá. La comunicación terrestre se hace a través de Maicao. El abastecimiento de combustible venezolano en el departamento, se hace especialmente por medio de carro tanques de 2,000 y 3,000 galones, y en vehículos de menos capacidad, los cuales traen el combustible de depósitos localizados en La Guajira.

En el departamento de Arauca, la situación es distinta, pues en primera medida, es una zona con un importante intercambio comercial con Venezuela, en la cual actualmente la única

---

<sup>16</sup> Estas importaciones fueron hechas en un 95% o más por la empresa SAYBOL LTDA, siendo la empresa PRO-IMPORT LTDA. participó con un porcentaje minoritario, según datos de la DIAN de Riohacha. Estas empresas cuentan con instalaciones en Maicao para el depósito de combustibles, con capacidades que están alrededor de los 300,000 galones, según lo informaron los propios importadores. En la visita a Maicao se pudo establecer la existencia de las mismas.

<sup>17</sup> El precio en la ciudad de Maicao era de \$1,300 el galón de gasolina corriente, \$1,800 para la extra y \$1,050 para el ACPM en diciembre e 1999, mientras que en Riohacha, ciudad localizada a una hora de Maicao, los precios eran de \$1,500 el galón de gasolina corriente, de \$2,500 para la extra y de \$1,600 para el ACPM, presentándose un incremento del precio de la gasolina de un 37% aproximadamente, y del 52% para el ACPM.

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

oferta de combustibles es la del vecino país, la cual proviene totalmente del contrabando. No se identifican importaciones legales de combustible, evento que conlleva a que la oferta sea cubierta con contrabando, respondiendo a una demanda tanto para consumo por parte del parque automotor de la región, como para el transporte fluvial y otros usos, tales como la generación de energía. La única gasolina colombiana que entra a Arauca su capital, es la destinada a la aviación.

La ausencia de oferta de combustibles colombianos en Arauca, se debe a la deficiente red vial con que cuenta el departamento, aunado a sus problemas de seguridad, ya que en la zona operan grupos al margen de la ley, los cuales en el pasado han quemado los vehículos que se han atrevido a transportar el combustible. Si los problemas de inseguridad fuesen solucionados, indudablemente los costos del transporte elevarían el valor del combustible, haciendo aún menos competitivo de lo que ya es, pues el precio de la gasolina corriente en estaciones internacionales SAFEC, estaba a \$1,1170.40 en diciembre de 1999, frente a los \$2,280 que valía el galón en ese mismo período en el interior del país. El comercio de combustible en la ciudad de Arauca, se desarrolla formalmente en 10 estaciones de servicio, las cuales se surten de una estación internacional SAFEC que está ubicada en EL Amparo (Venezuela). Esta estación vende aproximadamente 1,200,000 galones de gasolina al mes. Adicional a ésta, en Guasqualito (Venezuela) operan tres estaciones SAFEC.

Para introducir el combustible al país, se utiliza transporte bimodal, terrestre entre la estación y el río Arauca, o directamente a la ciudad y/o al interior del departamento, y fluvial para pasarlo a la ciudad o introducirlo río abajo al departamento. El famoso “pimpinero” que es común verlo en las calles de Cúcuta y su área metropolitana, es escaso en Arauca, no sobrepasando los 10, y se dedican a vender la gasolina en botellas de gaseosa de litro y medios y dos litros.

Existe poca posibilidad que la gasolina que entra de contrabando al departamento sea luego introducida al interior del país, pues existen varios retenes de la guerrilla a lo largo del trayecto que conduce al departamento de Boyacá, en los cuales hay que pagar “vacunas”<sup>18</sup> en combustible, lo cual desvanecen la rentabilidad del negocio.

### **2.3 Competitividad del combustible venezolano**

La competitividad del combustible venezolano, es importante mirarla desde el foco del diferencial de precios, más no desde el lado de la calidad de los combustibles, ya que si bien es cierto, que el combustible venezolano contiene plomo, y eso lo hace de menor calidad en términos ambientales, esto es irrelevante para el consumidor final, debido a que si este adquiere el combustible en las zonas de frontera, su preocupación no está en el grado de contaminación que producirá su uso, sino en el ahorro de dinero que obtendrá al hacerlo. Si se obtiene en zonas diferentes a la de frontera, en la mayoría de los casos, el consumidor final no

---

<sup>18</sup> No fue posible establecer con exactitud cual es el monto de las denominadas “vacunas” pues es un tema complejo de tratar, por su naturaleza, siendo posible solamente detectar su existencia.

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

sabrán que está adquiriendo combustible venezolano, más aun si se tiene en cuenta que lo compra a los precios de mercado del colombiano, en estaciones debidamente autorizadas para el expendio de combustibles.

Debido a lo anterior, la competitividad se tiene que ver, bajo la lupa de la comparación de los precios a los cuales los usuarios finales, ya sean consumidores finales o contrabandistas, obtienen combustible, frente a los precios a los cuales los obtiene más del 90% de la población colombiana. Ahora bien, parece irónico y hasta absurdo, analizar el contrabando desde el punto de vista de su competitividad, pero esto es necesario hacerlo si se quiere tener claridad sobre la dimensión del problema.

Partiendo de este planteamiento, la competitividad del combustible venezolano, vista en el sentido antes expuesto, resulta del diferencial de precios. Este diferencial, se puede ver desde la óptica del consumidor final y el contrabandista, y desde la óptica del importador. Los primeros, adquieren el combustible en una estación nacional o SAFEC a precios notablemente inferiores, a los precios a los cuales los expenden las estaciones colombianas que se surten de mayoristas debidamente autorizados en Colombia para la distribución de combustibles a minoristas.

Este es el punto relevante de toda la discusión que se pueda hacer con respecto al consumo de combustible venezolano, independientemente que sea destinado al uso personal o a la comercialización ilegal en territorio nacional, pues de igual manera, en ninguno de los dos casos, se están cancelando los tributos legales establecidos para la importación y consumo de combustibles en el país, lo cual no quiere decir que el contrabandista este en la misma cuerda del usuario final, pero si, que el estado colombiano, está dejando de percibir las rentas que le pertenecen y son aplicadas a la mayoría de su contribuyentes.

Desde la óptica del importador, al cancelar éste todos los tributos reglamentados por las autoridades tributarias en el país, se enfrenta a otro escenario de precios que el contrabandista, lo cual lo hace no competitivo en el mercado, como se verá más adelante.

#### **2.3.1 El diferencial de precios de los combustibles entre estaciones venezolanas y colombianas**

Pasada la liberación de precios de los combustibles en Colombia, el diferencial de precios de éstos con relación a los venezolanos se acrecentó, siendo ello un buen incentivo para que el negocio del contrabando tuviese mayor rentabilidad, y por ende, fuese más atractivo tanto para las personas que ya estaban en el negocio, como para personas que entraran por primera vez al mismo. Al hablar del diferencial de precios, es indispensable diferenciar entre los de las estaciones de servicio internacionales y las nacionales venezolanas, pues las primeras, tienen un precio marcadamente superior con relación a las segundas.

Como ilustración al diferencial de los actuales precios, en el cuadro 3 se puede observar, que el precio de la gasolina corriente en noviembre de 1999, estaba en Bogotá 2.65 veces por

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

encima del venezolano nacional en la frontera con Cúcuta, el de la extra 3.01 veces<sup>19</sup> y el del ACPM 2.80 veces<sup>20</sup>. Con relación al internacional venezolano, las relaciones eran de 0.94, 1.61 y 0.70 veces por encima. Esto muestra como el diferencial de precios, incluso con el precio internacional venezolano, es lo suficientemente amplio como para que sea llamativo el negocio del contrabando dada su rentabilidad.

**Cuadro 3**

**Diferencial de precios por galón, de los combustibles en la frontera colombo venezolana en la ciudad de Cúcuta. para el mes noviembre de 1999**

Tipo de combustible	Venezuela			Colombia		
	Estación nacional	Estación internacional	Relación precio inter./nac.	Precio promedio en Bogotá	Relación con nacional Venezolana	Relación con internaci. Venezolana
Gasolina corriente <sup>1</sup>	624.53	1176.19	1.88	2279.00	3.65	1.94
Gasolina extra <sup>2</sup>	832.70	1280.28	1.54	3336.00	4.01	2.61
Relación GE/GC	1.33	1.09		1.46		
ACPM	499.62	1124.15	2.25	1901.00	3.80	1.70

Fuente: Precios observados en estaciones de Ureña y San Antonio (Venezuela), UPME. Cálculos del autor.

1 La gasolina corriente colombiana se asimila a gasolina venezolana de 87 octanos

2 La gasolina extra colombiana se asimila a gasolina venezolana de 95 octanos

Nota: Para calcular el valor del galón de combustible venezolano, se utiliza una conversión de litros a galones de 3.785 y una tasa de cambio de \$2.75 por bolívar, vigente para principio de la segunda quincena de noviembre.

El precio del litro en estaciones nacionales de San Antonio y Ureña es de: GC a 60 Bl, GE a 80 Bl y ACPM a 48 Bl. En las estaciones internacionales es de: GC a 113 Bl, GE a 123 Bl y ACPM a 108 Bl. El precio promedio utilizado para los combustibles en Bogotá, corresponde a la segunda quincena del mes de noviembre de 1999, período al cual corresponde los precios de los combustibles venezolanos utilizados en este ejercicio.

Un aspecto importante de los precios de los combustibles en las estaciones venezolanas internacionales, es que no son los mismos en todas ellas. La estación internacional que se encuentra entre San Antonio y Ureña, debido a la fuerte competencia que tiene con la estación

<sup>19</sup> En un futuro cercano, la relación de precios podrá cambiar sustancialmente, en razón de que Venezuela viene implementando su programa de cambio a la gasolina sin plomo, el cual inició en el año 1999, con lo que el precio de la gasolina venezolana subirá, y con ello el diferencial de precios se reducirá. En noviembre de 1999 en una estación nacional de San Antonio, el litro de gasolina extra sin plomo costaba 97 bolívares, que equivalían a \$1,009.65 el galón, que comparado con los \$832.70 pesos que cuesta la gasolina extra en el vecino país, representa un incremento del 17.53%, el cual no necesariamente será el mismo para las estaciones internacionales, en el momento que éstas empiecen a expender la gasolina sin plomo. De otra parte, los controles que actualmente realizan las autoridades colombianas sobre el contenido de plomo de la gasolina en el interior del país, perderán su razón de ser, ya no siendo posible detectar por esta vía la gasolina proveniente del contrabando.

<sup>20</sup> Se tomaron los precios de Bogotá, por ser la ciudad que consume más del 20% del combustible que se consume en el país. De igual manera, se puede realizar el ejercicio con los precios del combustible venezolano que entra por el departamento de La Guajira, comparados con los precios de Barranquilla o Santa Marta, pues el objetivo es ilustrar cual es la brecha existente en los mismos, que permite que el contrabando llegue al interior.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación** de Ureña<sup>21</sup>, ofrece el litro de gasolina corriente a 104 bolívares, y en las estaciones de Boca de Grita, frontera con Puerto Santander, el litro cuesta 95 bolívares y el ACPM 86 bolívares.

Este diferencial de precios entre estaciones internacionales, juega como elemento importante sobre la localización de la entrada del contrabando, ya que en Puerto Santander durante todo el día pasan los vehículos con 1,100 galones, ya sea de gasolina o ACPM, con un monopolio tanto por parte del oferente como por parte del demandante, mientras que en la frontera con Cúcuta, tanto en Ureña como en San Antonio, las ventas son de minorista y las fuerzas de seguridad, tanto venezolanas como colombianas, controlan el ingreso de grandes volúmenes de combustible, por lo menos durante las horas del día, lo cual restringe el libre ingreso del contrabando.

### **2.3.2 La competitividad del contrabando de combustible venezolano al interior del país**

Si se tiene tal diferencial de precios para la gasolina corriente, este permite que sea introducida hasta el interior del país. Esta afirmación se sustenta en los costos que tiene el transporte del combustible desde la ciudad de Cúcuta, hasta ciudades tales como Barranquilla, Medellín, Cali y Pasto, a las cuales se pudo establecer, que algunos transportadores cobrarían un flete de \$200, \$200, \$300 y \$400 respectivamente, por galón de gasolina transportado. Si esta es adquirida en una estación SAFEC, la relación de precios es de 1:1.94 frente al precio de la colombiana (cuadro 3), pero si es en una nacional, la relación pasa a ser de 1:3.65, diferencias que no sólo permiten el pago del transporte, sino que también alimentan los canales de la corrupción, hasta alcanzar introducirla a cualquier ciudad del interior del país, o incluso hasta una ciudad localizada al otro extremo del país, como Pasto.

### **2.3.3 Estructura de costos de los combustibles importados de Venezuela**

La segunda opción de comercialización de combustibles en las zonas de frontera<sup>22</sup>, es la de importarlos legalmente de Venezuela y distribuirlos como minorista. Esta opción se considera como el paso antagónico al contrabando, la cual ha sido duramente debatida por los importadores legales, especialmente después que la DIAN mediante el Concepto General No. 67179 del 26 de Julio de 1999, clarifico que la única exención tributaria para las empresas que bajo los contratos de concesión establecidos con las gobernaciones de los departamentos fronterizos, al amparo del Artículo 19 de la Ley 191 de 1995, era la de los gravámenes arancelarios, mas no, los de IVA e impuesto global.

Como ilustración a esta situación, en el cuadro 4 se presenta un escenario de estructura de costos del galón de gasolina corriente, gasolina extra y ACPM importado de Venezuela. Es

---

<sup>21</sup> Esta estación se localiza antes de pasar el primer retén de la guardia venezolana, yendo de Cúcuta hacia Ureña, no teniendo ningún tipo de control por parte de las autoridades del vecino país en cuanto al tipo de vehículo que pasa la frontera para adquirir combustible, como tampoco sobre el número de veces que lo haga al día.

<sup>22</sup> Se habla de la segunda opción, tomando como la primera, la comercialización de combustibles de contrabando, y descontando la posibilidad que sean comercializados combustibles provistos por los mayoristas colombianos, por lo menos mientras subsistan los diferenciales de precios expuestos en la sección anterior.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

importante aclarar, que este cuadro constituye tan sólo un posible escenario se constituye en es solamente un Los precios de venta por litro por parte del exportador venezolano, PDVSA, fueron aportados por la DIAN de Riohacha<sup>23</sup>, siendo de 71.66 bolívares por litro de gasolina corriente, 78.74 bolívares por litro de gasolina extra y 64.30 bolívares por litro de ACPM. La tasa de cambio utilizada es de 3 bolívares por peso, que corresponde al valor alrededor del cual estuvo flotando en los primeros días de febrero según informes de prensa. Para estimar el costo por galón en la planta de PDVSA, en pesos de febrero de 1999, se multiplica el precio en bolívares por litro por 3.785 (litros/galón), por 3 pesos por bolívar. El precio del transporte y el valor a cancelar a las aduanas de Venezuela y de Colombia, y el valor del beneficio fiscal, fueron tomados de la información que los importadores informalmente suministraron en la visita a Maracaibo, sustentados en un documento que contenía la estructura de costos de una importación efectuada por uno de ellos. Los valores del impuesto global y la sobretasa fueron obtenidos de la página WEB de ECOPETROL (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Escenario sobre la estructura de costos de los combustibles importados desde Venezuela, por la frontera con Maicao**

<b>Rubro</b>	<b>Gasolina corriente</b>	<b>Gasolina Extra</b>	<b>ACPM</b>
Valor en planta	814.83	894.09	730.13
Flete Planta-Maicao	100.00	100.00	105.00
Aduana de Venezuela	13.37	13.37	10.14
Aduana de Colombia	6.57	6.57	6.70
Beneficio Fiscal	66.47	66.47	57.55
Valor CIF	1,001.24	1,080.50	909.52
Valor IVA (15%)	150.19	162.08	136.43
Impuesto Global	385.50	637.50	338.43
Sobretasa	342.49	449.59	95.22
Costo mayorista	1,879.42	2,329.67	1,479.59
Margen mayorista	75.00	75.00	70.30
Transporte a E/S	9.60	9.60	9.60
Pérdida Evaporación	7.05	10.09	0.00
Margen minorista	130.00	130.00	130.00
Precio de venta al público	2,101.07	2,554.36	1,689.49

Fuente: Entrevistas a importadores en Maracaibo y cálculos del autor

Si comparamos el precio del galón de gasolina corriente colombiano de \$2,251.83 (a principio del mes de febrero), con el precio del galón importado de Venezuela de \$2,101.07 se tendría un diferencial de precio de \$150.76 a favor del importador. Para la gasolina extra, el diferencial es de \$617.69 bajo un precio en Colombia de \$3,172.05, siendo para el ACPM de \$199.44, bajo un precio en Colombia de 1,888.93 por galón, bajo el supuesto que los precios de combustibles en la frontera se equipararan a los del interior del país.

De este ejercicio, se podría teóricamente concluir, que aun cumpliendo con el pago de todos los impuestos reglamentarios, la importación de combustibles desde Venezuela ofrece por lo

<sup>23</sup> El precio por litro, resulta del promedio ponderado al cual PDVSA le vendió combustibles a una de las empresas concesionarias en el departamento de La Guajira.

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

menos la misma rentabilidad ofrecida para los mayoristas en Colombia, sin embargo, esto no es del todo cierto, por que en primera medida, el supuesto de que los precios de los combustibles que se aplican en el interior, mientras subsista un diferencial tan grande de precios con respecto a los venezolanos, no podrán ser aplicados en la zona de frontera. En segundo lugar, si se tienen en cuenta otros gastos, tales como la recuperación de la inversión que se requiere hacer en la instalación de las plantas de abastecimiento, con las especificaciones exigidas por el Ministerio de Minas y Energía, la rentabilidad aquí calculada disminuiría, pudiendo llegar a ser menor a la ofrecida para los mayoristas que actualmente operan en el país.

De otra parte, se tendría que mirar con detenimiento, cuales serían las condiciones de competencia en el mercado de combustibles en las zonas fronterizas, ya que si el combustible que es legalmente importado entra a competir con el contrabando, no fácilmente se encontraría un agente económico interesado en importar legalmente combustibles de Venezuela.

Para finalizar esta sección, solamente se puede hacer un llamado de atención, y es el de que el Estado debe legislar para las condiciones reales que vive el país, y no para las que debería vivir, sin que ello implique cederle a la ilegalidad, pero si, legislar teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales de las zonas de frontera, en las cuales además de haber prosperado un ambiente propicio para la ilegalidad, bajo altos niveles de pobreza, existe una alta dependencia de su población por negocios ilegales tales como el contrabando, no solamente de gasolina, por su puesto, frente a un limitado desarrollo industrial y agroindustrial en dichas zonas, mientras esto no se de, el contrabando de combustibles seguirá teniendo un apropiado caldo de cultivo para que su competitividad se mantenga o incremente, frente al combustible colombiano o al importado legalmente.

#### **2.4 Las importaciones de combustible de Venezuela hacia la frontera con Colombia**

Para establecer el volumen de la oferta de combustibles en las zonas de frontera, una de sus componentes, es el de las importaciones legales, siendo la fuente de información más expedita, las cifras de la DIAN, entidad que bajo el código arancelario 2710001900 identifica la gasolina (corriente y extra) y con el 2710006000 el Diesel Oil o ACPM, incluyendo el Diesel Marino. Para tener una idea de la dimensión de las exportaciones de combustibles registradas en aduanas ubicadas en la frontera con Venezuela, en el cuadro 5 se presenta la distribución del número de barriles importados en los últimos tres años.

En el cuadro 5, se aprecia que el volumen de importaciones de combustibles registradas en las aduanas de Cúcuta, Riohacha, Leticia, Maicao, Carreño e Inirida es despreciable, frente al total de las importaciones. La relevancia de estas cifras en el presente estudio está en que las importaciones de combustibles hacen parte de la oferta de los mismos en los departamentos de frontera, representando en algunos casos un porcentaje significativo con relación al combustible provisto por las empresas mayoristas del país.

**Cuadro 5**

**Distribución del número de barriles importados en Colombia por aduana, según tipo de combustible y año de registro de la importación**

Año	Aduana										Total
	Bogotá	Cartagena	Cucutá	Riohacha	Leticia	Maicao	Medellín	Carrereño	Inirida	S. Marta	
<b>Gasolina corriente y extra</b>											
1997	3,203	406,737	830	0	51,074	0	9	0	15,020	11,206,571	11,683,444
1998	0	150,503	0	225	75,652	0	0	479	15,345	10,340,452	10,582,656
1999*	0	100,000	19,447	5,760	34,079	79,973	0	252	16,326	4,333,762	4,589,599
<b>ACPM</b>											
1997	0	100,031		0	37,808	0		0	9,096		146,935
1998	0	0		0	49,713	0		782	9,923		60,418
1999*	0	0		2,168	40,914	26,237		73	12,318		81,710

Fuente: DANE-DIAN, cálculos del autor.

\* Hasta el mes de septiembre.

Las cifras son obtenidas a partir de los archivos magnéticos que la DIAN le entrega al DANE, estando limitadas por el hecho que no es posible diferenciar entre la gasolina corriente y la gasolina extra, lo mismo que entre el ACPM y el Diesel Marino, en razón de que e las partidas arancelarias arriba mencionadas sólo se cuenta con una posición para gasolina y una para ACPM. En un principio se podría suponer que la gasolina que se importa al país es de tipo extra, utilizada para mejorar el octanaje de parte de la gasolina corriente producida en el país. Esta hipótesis no se cumple para la gasolina importada para las zonas de frontera con Venezuela, debido a que los importadores son empresas distintas a ECOPETROL, las cuales se dedican a la comercialización del combustible, sin entrar a realizar ningún tipo de transformación sobre el mismo antes de ser entregado al usuario final.

Como prueba empírica de lo anterior, en la visita realizada a la ciudad de Riohacha, la DIAN apporto la distribución del volumen de combustibles importados por parte de una de las empresas dedicadas a esta actividad, las cuales mostraban que el 81% de la gasolina importada en 1999 era gasolina corriente, mientras que tan sólo el 19 era gasolina extra. Teniendo en cuenta lo anterior, y ante la imposibilidad de establecer con las cifras de la DIAN la distribución de la gasolina importada según calidad, se asume para el análisis de interés aquí, que la totalidad de la importada para las zonas de frontera es corriente.

### 3. Estimación de la oferta de combustibles

Como se mencionó arriba, con este trabajo no se trata de llegar a cifras exactas sobre la valoración de la cantidad de combustible consumido en Colombia, de procedencia venezolana, sino atina a estimar una cifra que se sostente en diferentes fuentes de información, la mayoría secundarias, guardando consistencia. Para ello, la metodología que se siguió fue la de entrevista con los diferentes agentes que intervienen en el comercio de combustible en la frontera, tales como los “pimpineros”, los representantes de las cooperativas de comerciantes de combustibles de contrabando, los administradores de estaciones nacionales en la frontera, los administradores de las estaciones nacionales e internacionales venezolanas en la frontera, representantes de la empresa DELTAVEN en las ciudades de San Cristóbal y del Ministerio de Energía y Minas en Maracaibo (Venezuela), a “cargueros” del combustible venezolano, y a

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

funcionarios de las gobernaciones, de la DIAN y de las alcaldías de los municipios fronterizos en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

Para encausar al lector, sobre la forma como se logró establecer una aproximación a los volúmenes de oferta de combustible en la frontera con Venezuela, se presenta la descripción de algunos aspectos operativos del negocio. En primer lugar, se recaba sobre la diferencia existente entre las estaciones venezolanas denominadas nacionales y las internacionales o SAFEC, advirtiendo que algunos aspectos fueron expuestos en secciones anteriores.

Las estaciones venezolanas nacionales, sólo están autorizadas para vender combustibles en la frontera con Colombia a vehículos con placas venezolanas, bajo algunas limitaciones sobre los días de expendio según el número de la placa, por un volumen no mayor a 200 litros, exigiendo en algunos casos la cédula de conductor del vehículo, la cual por supuesto debe acreditarlo como ciudadano venezolano, debido a que sus precios son subsidiados e iguales en todos los municipios de la frontera.

Estas estaciones trabajan bajo un esquema de cupos mensuales, que le son asignados por la entidad que los surte de combustibles, tal como DELTAVEN, empresa filial de PDVSA, encargada de la comercialización de productos derivados de hidrocarburos en el Estado del Táchira (Venezuela). Estas estaciones no pueden vender más del cupo asignado, pues es el volumen máximo que la comercializadora les vende al mes. Sobre dichos volúmenes, Villamizar (op. cit) presenta los valores reportados por el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela para el año 1997. Algunos de estos valores fueron revisados y evaluados en las visitas a las zonas de frontera, mientras que otros son tomados directamente de dicho autor.

Las estaciones SAFEC, funcionan sin cupos, es decir el volumen de sus ventas al público son las que determinan el volumen de las ventas que les hace el comercializador. Los precios al público responden a los precios internacionales, no teniendo por ello subsidios, estando por ello dirigida la totalidad del combustible ofrecido, hacia demanda colombiana, independientemente que se haga en forma de minorista, como sucede en Ureña, o en forma de mayorista como sucede en Boca de Grita. Los precios varían entre estaciones, y están limitadas a vender hasta 10,000 litros con destino a la exportación. Al ser ilimitados los cupos, dimensionar el volumen de sus ventas es bastante complicado, utilizando para ello la confrontación de las cifras suministradas verbalmente por diferentes informantes, tales como los comercializadores de combustible venezolano en territorio colombiano, los administradores de las estaciones de servicio, y funcionarios de DELTAVEN y el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela.

Una de las mayores dificultades para la consolidación de las cifras, es el de repartir el volumen total entre gasolina y ACPM, utilizando de igual manera que con los cupos, el cruce de la información de las diferentes fuentes, ya que las personas que aportaban cifras, no las discriminaban entre los dos tipos de combustibles, y mucho menos la gasolina entre corriente y extra.

### **3.1 Resultados**

Para estimar el volumen total de la oferta de barriles diarios de combustible en los departamentos de frontera con Venezuela, específicamente de la gasolina corriente y del ACPM, se consideran tres fuentes de suministro. El primero de ellos, es el de las estaciones de servicio venezolanas nacionales e internacionales –SAFEC- ubicadas en los municipios aledaños a la frontera, de las cuales se pudo establecer la oferta potencial hacia Colombia, con la ayuda de funcionarios de DELTAVEN, del Ministerio de Energía y Minas, de funcionarios de las estaciones venezolanas y de comerciantes de combustibles en la frontera.

**Cuadro 6**  
**Oferta mensual de gasolina en los departamentos fronterizos con Venezuela en 1999**

<b>Departamento de entrada</b>	<b>Tipo de estación</b>	<b>Cupo en litros</b>	<b>Litros</b>	<b>Galones</b>	<b>BDC</b>
<b>La Guajira</b>					
Guarero	1 SAFEC	Ilimitado	4,000,000	1,056,803	839
Carrasquero	1 SAFEC	Ilimitado	4,000,000	1,056,803	839
Otros*	12 PDV	400,000	4,800,000	1,268,164	1,006
Importadores**			1,514,331	400,087	318
Mayoristas Col.					1,205
Subtotal					4,206
<b>Norte de Santander</b>					
San Antonio	1 SAFEC	Ilimitado	1,135,500	300,000	238
	4 PDV	952,500	3,810,000	1,006,605	799
	1 Shell	Ilimitado	946,250	250,000	198
Ureña	3 SAFEC	Ilimitado	9,545,950	2,522,048	2,002
	2 PDV	1,200,000	2,400,000	634,082	503
Boca de Grita	2 SAFEC	Ilimitado	2,000,000	528,402	419
Otros*	13 PDV	918,000	5,971,000	1,577,543	1,252
Importadores**			343,499	90,753	72
Mayoristas Col.					130
Subtotal					5,613
<b>Arauca</b>					
El Amparo	1 SAFEC	Ilimitado	4,542,000	1,200,000	952
Guasdualito	3 SAFEC	Ilimitado	4,542,000	1,200,000	952
La Victoria			1,200,000	317,041	252
Mayoristas Col.					12
Subtotal					2,168
<b>Total</b>					<b>11,987</b>

Fuente: DANE-DIAN, fuentes secundarias y cálculos del autor.

\* Corresponde al 50% de la oferta de estaciones de servicio nacionales. Para el departamento de La Guajira, se tomó el dato dado por un funcionario del Ministerio de Energía y Minas en Maracaibo sobre el volumen de ventas por parte de 12 estaciones que se encuentran aledañas a la frontera. Para el departamento de Norte de Santander, 5 estaciones están ubicadas en Rubio, 1 en Bramón, 1 Vía a Delicias, 2 Vía a San Cristóbal, 3 en Capacho y 1 en Zorca, según datos de Villamizar (1997).

\*\* Acumulado hasta el mes de septiembre de 1999.

BDC=Barriles diarios de consumo = (litro\*3.785)/42/30= galones/42/30

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Las estaciones nacionales venezolanas tienen un cupo máximo mensual de combustible a expender, el cual es expresado en unidades de litros. Las estaciones SAFEC no cuentan con tal restricción, pero es posible establecer un número promedio de litros de venta mensual.

La segunda fuente de oferta esta constituida por las importaciones legales de combustibles de Venezuela, utilizando como fuente de información las estadísticas de la DIAN. La tercera fuente, corresponde a la oferta de combustible por parte de los mayoristas debidamente establecidos en Colombia, tomando las estadísticas publicadas por ECOPETROL.

En el cuadro 6 se presentan los resultados del cálculo de la oferta de gasolina en la frontera con Venezuela. En este cuadro no es incluido el departamento del Cesar, en razón de que éste no recibe directamente combustible venezolano, sino que su ingreso se hace a través del departamento de La Guajira. Del departamento de Arauca no se cuenta con estadísticas sobre importación, por lo cual esta fuente no aparece en el cuadro.

El volumen de gasolina que proceden de Venezuela y entran al país por los departamentos fronterizos, es realmente considerable, alcanzando los 10,640 barriles diarios, que sobrepasan los escasos 337 BDC vendidos por los mayoristas a los departamentos de La Guajira y Norte de Santander, sin tener ventas al departamento de Arauca, los cuales corresponden al 10% del total de combustible suministrado diariamente por ECOPETROL a las empresas mayoristas colombianas.

Si se cambiara el porcentaje de combustible que es ofrecido por la categoría denominada “Otros” en el cuadro 7, la dimensión del contrabando sería mayor. No obstante lo conservador que puede ser el supuesto, si el contrabando fuese solamente del 10% como lo sugieren los datos, el problema tiene una dimensión preocupante, no solamente por el daño que le están haciendo a las rentas nacionales, sino que también, por el daño que le hacen a las rentas departamentales y municipales de las zonas de frontera con Venezuela.

Para dimensionar más claramente lo anterior, 10,640 barriles diarios de gasolina equivalen a 446,880 galones<sup>24</sup>, que al cancelar un impuesto de IVA de \$150.19, \$385.50 de impuesto global y \$342.49 por concepto de sobretasa, suma \$878.18 por galón, que al ser multiplicados por los galones que entran de contrabando, suman \$392.44 millones de pesos diarios que deja de recibir el país por concepto de rentas evadidas, que en el año representan \$143,241 millones (\$ del 2000), de los cuales un importante porcentaje le corresponden a los entes territoriales de las zonas de frontera.

Al aplicar la misma metodología para el ACPM, se tiene que al país ingresan 4,046 barriles diarios de este combustible procedentes de Venezuela (Cuadro 8), que frente al un estimativo

---

<sup>24</sup> Con la información disponible en este estudio, no fue posible determinar la distribución del combustible que entra al país por la frontera con Venezuela, entre el que es dirigido al consumo final por parte de los automotores que lo adquieren en el vecino país, y el que es dirigido a su comercialización ilegal en Colombia, que es el que conforma el contrabando.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación** de 40,00 BDC, representan un 10% aproximadamente. Al igual que con la gasolina, se considera que el escenario elaborado es conservador, por lo cual el problema puede ser de mayor envergadura.

**Cuadro 7**

**Oferta mensual de ACPM en los departamentos fronterizos con Venezuela en 1999**

Municipio	Tipo de estación	Cupo en litros	Litros	Galones	BDC
<b>La Guajira</b>					
Guarero	1 SAFEC	Ilimitado	3,000,000	792,602	629
Carrasquero	1 SAFEC	Ilimitado	3,000,000	792,602	629
Otros*	12 PDV	200,000	2,400,000	634,082	503
Importadores**			501,727	132,557	105
Mayoristas Col.					
Subtotal					1,867
<b>Norte de Santander</b>					
Ureña	1 SAFEC	Ilimitado	2,384,550	630,000	500
Boca de Grita	2 SAFEC	Ilimitado	6,000,000	1,585,205	1,258
Otros*	13 PDV	33,462	435,000	114,927	91
Importadores**					
Mayoristas Col.					
Subtotal					1,849
<b>Arauca</b>					
El Amparo	1 SAFEC		210,000	55,482	44
Guasdualito	2 PDV				
La Victoria			1,362,600	360,000	286
Importadores*					
Mayoristas Col.					
Subtotal					330
Total					4,046

Fuente: DANE-DIAN, fuentes secundarias y cálculos del autor.

\* Corresponde al 50% de la oferta de estaciones de servicio nacionales. Para el departamento de La Guajira, se tomó el dato dado por un funcionario del Ministerio de Energía y Minas en Maracaibo sobre el volumen de ventas por parte de 12 estaciones que se encuentran aledañas a la frontera. Para el departamento de Norte de Santander, 5 estaciones están ubicadas en Rubio, 1 en Bramón, 1 Vía a Delicias, 2 Vía a San Cristóbal, 3 en Capacho y 1 en Zorca, según datos de Villamizar (1997).

de Villamizar (1997).

\*\* Acumulado hasta el mes de septiembre de 1999.

BDC=Barriles diarios de consumo = (litro\*3.785)/42/30= galones/42/30

#### 4. Reflexiones

- El combustible ofrecido en los departamentos fronterizos con Venezuela, tales como La Guajira, Norte de Santander y Arauca, proviene en su mayoría del vecino país, siendo escasa la oferta del combustible colombiano. Esta oferta, es alimentada por una parte por el combustible que es importado legalmente, escaso por lo demás, y por otra, por el combustible ofrecido por las estaciones nacionales e internacionales venezolanas con asiento en los municipios aledaños a la zona fronteriza. Una parte de esta oferta, es demandada para el uso propio de los vehículos que adquieren el combustible y transitan en territorio nacional, la cual entra legalmente al país, no perteneciendo por ello al

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

combustible que entra al país de contrabando. Otra parte de la misma, es adquirida con fines de comercialización en el territorio colombiano, sin cancelar los impuestos establecidos para la importación y consumo de combustibles en el país. La gasolina que ingresa al país bajo esta modalidad, constituye el contrabando de combustible, independientemente del volumen que ingrese en cada ocasión.

- La única razón que incentiva la existencia del contrabando de combustibles por la frontera con Venezuela, es la existencia de un mercado diferencial de precios entre los dos países, que permite que el negocio tenga excelente rentabilidad, al punto que siga siendo rentable incluso al interior del país, aun cuando es necesario pasar por un número considerado de controles policivos y fiscales en las carreteras que lo comunican con la frontera con el vecino país. Mientras el diferencial de precios mantenga los elevados márgenes de utilidad que ha tenido en los últimos años, incrementado en el año anterior con la liberación de precios de combustible en Colombia, el contrabando de combustible subsistirá en la zona fronteriza con Venezuela.
- Es claro que de este estudio no se puede deducir que el combustible que ingresa de contrabando está entrando al interior del país, como tampoco la proporción que lo hace, pero las cifras expuestas en el cuadro 3 sirven de elementos empíricos por lo menos para sostener que si lo puede hacer. Ahora bien, si se compara la demanda potencial de estos departamentos, que para Norte de Santander no supera los 3,000 BDC, al departamento entran algo más de 5,600 BDC, siendo obligatoriamente introducidos al interior del país el excedente resultante en la oferta.
- Una salida a este problema, sería la de ofrecer condiciones llamativas para todos los agentes que comercializan combustibles en la frontera con el vecino país, que permitiera que todos se sometan a las mismas reglas de juego en el mercado. En primer lugar, el legislador tendría que revisar las normas vigentes (Artículo 19 de la Ley 191 y Artículo 100 de la Ley 488) y unificarlas en una sola, colocando a ECOPETROL, como empresa comercial e industrial del Estado, en las mismas condiciones que las de las empresas particulares, estableciendo con ello un ambiente de competencia real en el mercado. Esta revisión debe abarcar el análisis de la aplicación de verdaderas exenciones tributarias para las zonas de fronteras, pues si los costos de importación llevan a que los productos se ofrezcan al público a los mismos precios que en el interior, este será suficiente incentivo para que el contrabando subsista en la zona.
- A la par con el punto anterior, el Estado debe asegurar un verdadero control sobre el contrabando, no disminuyéndolo, sino acabándolo. Una forma de reducir el diferencial de precios, es igualando las condiciones de calidad para la importación, la producción y el uso de combustibles exigidas para el resto del país (contenidos de Plomo y Azufre), aprovechando que Venezuela a partir de 1999 puso en marcha la producción y venta de gasolina sin plomo en el país. Pero ojo, que el mero control policivo y fiscal es insuficiente, no solamente por la incapacidad física para controlar los más de 1,200 kilómetros de línea fronteriza, sino por la capacidad de corrupción que tiene el negocio del contrabando resultante del amplio margen de rentabilidad que ofrece, que permite que parte del mismo sea destinado al soborno.
- En medio de todo el problema jurídico, resultante de la interpretación y aplicación de las exenciones tributarias emanadas del Artículo 19 de la Ley 191 de 1995 y del Artículo

### **La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

100 de la Ley 488 de 1998, que para la DIAN y el Ministerio de Minas son claras, pero para los importadores afectados, no, están las finanzas tanto nacionales como departamentales y municipales, las cuales han dejado de percibir rentas por importación de combustibles desde Venezuela a las fronteras con Colombia, mientras que los combustibles siguen entrando al país en igual o mayores volúmenes a los registrados mientras estuvieron vigentes los contratos de concesión.

- De la entrevista sostenida en Maracaibo con funcionarios del Ministerio de Energía y Minas de Venezuela, se puede establecer que éstos tienen interés en elaborar una metodología de cupos para los indígenas Wayuu, que permita controlar el contrabando por “extracción” que actualmente se presenta con la frontera con el departamento de La Guajira, que consiste, en pasar del vecino país hacia Colombia, combustible adquirido en las estaciones nacionales venezolanas, a precio subsidiado. Este subsidio finalmente queda en manos de contrabandistas de combustibles, que se presumen que en su totalidad son colombianos.
- Como la mera asignación de cupos en Venezuela no es suficiente, los técnicos del Ministerio de Energía y Minas encuentran que a su vez Colombia también debe asignar cupos de comercialización e importación de combustibles en los departamentos de frontera, y establecer una cooperación binacional para el control del comercio ilegal de combustibles en la frontera, que sea beneficiosa para los intereses de las dos naciones. Para ello se requiere, antes de un trabajo político de alto nivel, un trabajo técnico que establezca sólidas bases de cooperación, bajo un esquema de factibilidad operativa y respeto a las normas legales de las partes involucradas.
- La investigación realizada aquí, es tan sólo una introducción a un estudio detallado sobre el problema del contrabando de combustibles en la frontera con Venezuela, el cual debe constituirse como motivo de investigación continua por parte de las entidades involucradas en la regulación de combustibles en Colombia y debe dirigirse más hacia el campo de lo cuantitativo, obteniendo para ello información por escrito al nivel de las entidades venezolanas involucradas en el negocio, tales como los operadores, comercializadores y el Ministerio de Energía y Minas, que permitan sustentar con mayores bases los cálculos realizados, y así pasen de ser escenarios posibles a hechos cumplidos.
- De igual manera, es necesario realizar un estudio detallado sobre cual es el excedente de combustible ofrecido por las estaciones venezolanas nacionales en la frontera, que permitan cuantificar la oferta real que éstas hacen a demandantes tanto venezolanos como colombianos, que lo comercializan en territorio colombiano. Esta es tal vez una de las mayores dificultades con las cuales se enfrentó el presente estudio.

### **Referencias**

Ley 191 de 1995, Artículo 19.

Ley 488 de 1998, Artículo 100.

**La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación**

Mojica, Amilcar y Mantilla, Freddy (1999), “El proceso de comercialización de la gasolina en la frontera colombo-venezolana”, policopiado Banco de la República, San José de Cúcuta, Colombia.

Villamizar, Rodolfo (1997), “Situación actual de la comercialización e importación de combustibles al país, desde Venezuela”, policopiado Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol-, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.

DNP (1999), “Ingreso de combustibles por la frontera venezolana”, policopiado Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia.